

ENERGIKLAGENÆVNETS AFGØRELSE

i sag om klage over Energitilsynets¹ afgørelse af 16. maj 2018 om klagers varmepris for 2018.

Energiklagenævnet modtog den 28. maj 2018 en klage over Energitilsynets afgørelse af 16. maj 2018. Klagen er indgivet af I/S AffaldPlus (herefter klager), som er repræsenteret ved advokat Eigil Worm, Horten Advokatpartnerselskab. Næstved Fjernvarme A.m.b.a. er part i sagen.

Energiklagenævnet stadfæster Energitilsynets afgørelse.

Nævnets sammensætning

Nævnetsformand og dommer Peter Ulrik Urskov
Næstformand, professor, cand.jur. og ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør og akademiingeniør Astrid Birnbaum
Ingeniør og tidligere direktør Per Søndergaard
Revisor Torben Kristensen

1. Klagen til Energiklagenævnet

Sagen drejer sig om, hvorvidt omkostninger i henhold til varmemforsyningslovens² § 20, stk. 1, der overstiger affaldsvarmeprisloftet, kan fremføres som en underdækning til senere indregning i varmeprisen.

Klager gør gældende, at der ikke er hjemmel til at afskære fremførsel af underskud, der ligger ud over affaldsvarmeprisloftet, men som er omfattet af den omkostningsbestemte pris i henhold til varmemforsyningslovens § 20, stk. 1. Klager finder, at der alene er hjemmel til at sikre, at der hvert år højst opkræves, hvad der svarer til prisloftet.

2. Sagens baggrund

Næstved Fjernvarme A.m.b.a. (tidligere Næstved Varmeværk A.m.b.a.) (herefter værket) anmodede den 3. januar 2018 Energitilsynet om at træffe afgørelse om klagers varmepris for 2018. I klagers varmepris for 2018 indregnedes et underskud fra 2016, som opstod som følge af afregning til prisloftet på affaldsvarme.

Energiklagenævnet

NÆVNESEN HUS

Toldboden 2

8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00

CVR-nr. 37 79 55 26

EAN nr. 5798000026070

ekn@naevneneshus.dk

www.naevneneshus.dk

¹ Forsyningstilsynet har pr. 1. juli 2018 overtaget Energitilsynets opgaver.

² Lov nr. 523 af 22. maj 2017 om varmemforsyning.

Underskuddet er indregnet i det budget for 2018, som klager anmeldte til Energitilsynet. Underskuddet er opgjort til 562.000 kr.

Klager har til Energitilsynet oplyst, at klager er klar over, at det er i strid med Energitilsynets praksis at opkræve underskud, der overstiger prisloftet. Klager oplyste desuden, at klager ønsker denne praksis efterprøvet ved Energiklagenævnet.

Sagen drejer sig således om, hvorvidt differencen mellem klagers omkostningsbestemte pris for 2016 og det for 2016 udmeldte prisloft er indregningsberettiget i varmeprisen.

Energitilsynet har i den påklagede afgørelse fastslået, at omkostninger, der overstiger affaldsvarmeprisloftet, ikke må fremføres til senere indregning i varmeprisen, jf. varmemforsyningslovens §§ 20, stk. 1 og 20, stk. 4.

Energitilsynet afgjorde desuden, at klager skulle anmelde en ny pris for 2018 til Energitilsynet ledsaget af et nyt budget, hvor underskuddet fra 2016 på 562.000 kr. ikke indgik.

Energitilsynet fandt ved afgørelsen, at det fremgår af prisloftbekendtgørelsens³ § 3, at et affaldsforbrændingsanlæg for levering af affaldsvarme maksimalt kan kræve den laveste af følgende varmeafregningspriser: 1) Prisen fastsat i medfør af § 20, stk. 1, i lov om varmemforsyning, eller 2) Prisloftet efter § 4. Tilsynet anførte, at tilsynet ved prisen fastsat i medfør af varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, forstår den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen idet tilsynet finder, at substitutionsprisen udspringer af § 20, stk. 1.

Energitilsynet begrundede navnlig afgørelsen med, at det fremgår klart af prisloftreguleringens ordlyd, formålet med maksimalprisreguleringen og vejledningen til prisloftbekendtgørelsen, at et affaldsforbrændingsanlæg i et givet år kun kan opkræve omkostninger op til maksimalprisen, som er den laveste af den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Tilsynet fandt, at omkostninger, der overstiger den maksimale pris, udgør et ikke-indregningsberettiget underskud, der i modsætning til en underdækning ikke er indregningsberettiget i varmeprisen, hverken i det pågældende år eller i senere år. Tilsynet bemærkede, at denne virkning af prisloftreguleringen klart fremgår af Energitilsynets gældende praksis samt af Energistyrelsens fortolkning af reguleringen.

Tilsynet fandt ved afgørelsen, at hvis ikke den ovenfor anførte fortolkning lægges til grund, og det tillades, at omkostninger, der overstiger prisloftet, fremføres til opkrævning i senere år, vil der alligevel kunne opkræves en højere pris end prisloftet, hvilket ifølge tilsynet er klart i strid med lovbestemmelserne og ordlyden i prisloftbekendtgørelsen.

Energitilsynet konkluderede på denne baggrund, at der er hjemmel til at

³ Bekendtgørelse nr. 817 af 21. juni 2017 om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg.

afskære en varmemforsyningsvirksomhed fra at fremføre omkostninger, der overstiger prisloftet, i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4. Tilsynet fandt endvidere, at det i medfør af lovbemærkningerne og vejledningen gælder, at den omkostningsbestemte pris ikke må overstige prisloftet, samt hvis den gør det, så er det en konsekvens af prisloftet, at et affaldsforbrændingsanlæg bliver nødt til at effektivisere.

3. Klagers bemærkninger

Klager ønsker, at Energiklagenævnet fastslår, at omkostninger, der overstiger affaldsvarmeprisloftet, kan fremføres som en underdækning til senere indregning i varmeprisen.

Klager anfører, at der ved at afskære fremførsel af underdækninger, der ligger ud over affaldsvarmeprisloftet, er tale om et indgreb i reglerne om den omkostningsbestemte pris. Klager anfører, at reglerne om den omkostningsbestemte pris i almindelighed indebærer, at underdækning og overdækning fremføres til efterfølgende år.

Klager bemærker, at reglerne om prisloft er særskilt fastsat med en bestemmelse i § 20, stk. 4, i varmemforsyningsloven. Der er ifølge klager ikke hjemmel til at tillægge prisloftet den virkning, at der gøres indgreb i den omkostningsbestemte pris, derved at underdækning ikke kan fremføres.

Klager finder ikke, at det er nødvendigt at afskære fremførsel af underdækninger for at opfylde formålet om, at der højest afregnes til prisloftet i det enkelte år. Klager finder endvidere, at der ved at afskære fremførsel af underdækning bliver tale om en urimelig virkning for forbrændingsanlægget i forhold til virkningen og funktionen af prisloftet.

Klager bemærker, at varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, angiver, hvilke omkostninger, der kan indregnes af virksomhederne. Klager finder, at det fremgår af praksis, at denne bestemmelse ikke kan fungere, medmindre over- og underdækning kan fremføres til efterfølgende år, hvilket også er stillingen efter gældende ret. Klager finder ikke, at det kræver lovhjemmel at overføre omkostninger, der ikke er blevet dækket, til efterfølgende år.

Fremførsel af underdækning er ifølge klager et helt almindeligt og grundlæggende led i fastsættelse af varmepriser efter varmemforsyningsloven. Klager finder, at dette hverken kan karakteriseres som uigennemsigtigt eller i strid med principper om retssikkerhed og samtidighed, i det tilfælde, som nærværende sag handler om, som det er anført af Energitilsynet.

Det anføres af klager, at det er et generelt led i opgørelsen af den omkostningsbestemte pris og fremførsel af over- og underdækninger, at der sker en tidsmæssig forskydning – også i forhold til de forbrugere, som betaler – og at der ikke er tale om, at omkostninger udelukkende opkræves i de år, hvor de er genereret.

Klager anfører, at en begrænsning, hvorefter omkostninger, der ikke er blevet dækket det ene år, ikke kan overføres til næste års omkostningsbestemte

pris, kræver lovhjemmel efter princippet om lovmæssig forvaltning. Dette princip er klart fastslået i retspraksis af Højesteret, jf. U 1980.90H.

Den af Energitilsynet ønskede begrænsning af fremførsel af underdækning, men i øvrigt ikke af overdækning, er ifølge klager et indgreb i reglerne om den omkostningsbestemte pris. Klager finder, at hvis fremførsel af underdækning skulle afskæres, skulle dette udtrykkeligt være hjemlet i lovgrundlaget og dets motiver. Klager finder ikke, at der er hjemmel i loven, lovforarbejderne eller i prisloftbekendtgørelsen til at afskære, at de dele af den omkostningsbestemte pris, der ikke kan rummes indenfor prisloftet, fremføres til efterfølgende år på samme måde, som man i øvrigt kan fremføre underdækning med hensyn til den omkostningsbestemte pris.

Ifølge klager er den prismæssige virkning af ordlyden af prisloftbekendtgørelsen ikke, at der kan gribes ind i fremførsel af underdækning efter reglerne om den omkostningsbestemte pris. Virkningen er ifølge klager, at hvis man på sædvanlig måde fremfører underdækning, der ligger ud over prisloftet, så vil man i hvert enkelt år alene kunne opkræve, hvad der svarer til prisloftet.

Klager bemærker, at bestemmelsen i § 20, stk. 4, i varmemforsyningsloven både udgør hjemmel til at fastsætte en fordelingsnøgle, det vil sige en regulering af den omkostningsbestemte pris, samt hjemmel til at fastsætte et prisloft, det vil sige en bestemmelse, der medfører, at man i det pågældende år evt. ikke kan opkræve den fulde omkostningsbestemte pris.

Klager bemærker, at det helt fra motiverne til den første varmemforsyningslov er præciseret, at varmemforsyningsvirksomhederne på den ene side ikke må have overskud og dermed fortjeneste, men på den anden side netop også skal have dækket deres omkostninger. Denne lovbestemmelse kan ifølge klager ikke danne grundlag for, at man i strid med praksis om den omkostningsbestemte pris efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, skulle kunne afskære fremførsel af underdækning. Klager finder heller ikke, at der er hjemmel til denne afskæring af underdækning i §§ 20, stk. 4, eller 21, stk. 4.

Klager anfører, at det er uden betydning, hvad der er anført i Energistyrelsens vejledning, da en vejledning ikke kan danne hjemmel for forhold, som ikke er reguleret i loven og dens forarbejder.

Klager anfører endvidere, at det fremgår af lovbestemmelsen, at reglerne skal sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmemproduktionen. Dette formål opnås ved at sætte et prisloft for hvert enkelt år. Der er ifølge klager ikke grund til også at afskære fremførslen af underdækning for at opnå det anførte.

Den omkostningsbestemte pris reguleres ikke af prisloftet

Klager finder, at i et år hvor prisloftet er lavere end den omkostningsbestemte pris, er den omkostningsbestemte pris således uændret. Men den pris, der kan opkræves, dækker ikke fuldt ud de omkostninger, der udgør den omkostningsbestemte pris.

Klager bemærker, at det er et grundlæggende led i funktionen af den omkostningsbestemte pris, at denne på anmeldelsestidspunktet kun kan budgetteres, og der vil derfor aldrig være overensstemmelse mellem det, der er opkrævet, og den omkostningsbestemte pris. Over- eller underdækning overføres derfor til det efterfølgende år.

Klager finder, at den omkostningsbestemte pris efter regulering ifølge varmemforsyningsloven altid indeholder de underdækninger, der fremføres fra tidligere år, ligesom den indeholder overdækninger. Klager finder ikke, at dette er ændret af prisloftbekendtgørelsen, som intet anfører herom.

Den fortolkning, som Energitilsynet ønsker, er ifølge klager, at den omkostningsbestemte pris censureres af prisloftet – og at der derfor ikke kan fremføres underdækning på normal måde. Klager finder ikke, at der er grundlag for en sådan fortolkning.

Hvor der er tale om et prisloft, vil der ifølge klager også være tale om en over- og underdækning på sædvanlig måde. Dette kan ifølge klager sidestilles med, at der mellem varmeleverandøren og varmeaftageren er truffet en civilretlig aftale om en pris, der medfører, at man ikke kan opkræve den fulde omkostningsbestemte pris i konkrete år. Dette medfører efter praksis ikke, at man afskæres fra at fremføre den del af den omkostningsbestemte pris, der ikke måtte kunne dækkes af den aftalte pris, som underdækning. Dette er ifølge klager en følge af, at den aftalte pris ikke ændrer den omkostningsbestemte pris.

Klager finder, at prisloftet heller ikke ændrer den omkostningsbestemte pris, og at den omkostningsbestemte pris i det efterfølgende år netop derfor består af dette års omkostninger reguleret med over- eller underdækning fra det foregående år.

Lovgivningens metoder til beskyttelse af aftagere af affaldsvarme

Klager bemærker, at der i den relevante bestemmelse i varmemforsyningslovens § 20, er beskrevet to metoder til at beskytte varmemforbrugerne med hensyn til varmepriserne fra affaldsforbrændingsanlæg.

Den ene metode er, at ministeren kan fastlægge, hvilken fordelingsnøgle der skal anvendes for fælles omkostninger i forbrændingsanlæg mellem affaldssiden og varmesiden. Den fordelingsnøgle, der benyttes, afgør hvilke omkostninger, der vedrører varmesiden. Omkostninger, der ligger uden for varmesidens del af de fælles omkostninger, er varmesiden uvedkommende og kan selvsagt ikke fremføres til efterfølgende år, men vedrører affaldssiden. Denne hjemmel er ikke udnyttet på nuværende tidspunkt.

Den anden bestemmelse drejer sig om et prisloft.

Prisloftet går ikke ud på, at fastlægge fordelingsnøglen mellem affald og varme, men går derimod ud på at fastsætte en maksimal pris, som varmemforbrugerne skal betale for varmen i det pågældende år.

Klager understreger, at prisloftet ikke skal ses som en fordelingsnøgle, og at der ikke er tale om, at prisloftet regulerer fordelingsnøglen og dermed den andel af omkostningerne, som varmesiden skal betale. Dette skyldes blandt andet, at fordelingsnøglen kan reguleres gennem andre bestemmelser i lovgivningen.

Når der ved afregning til prisloft ikke er tale om, at man ændrer fordelingsnøglen, bliver virkningen ifølge klager, at den omkostningsbestemte pris er uændret, og at over- og underdækning behandles på samme måde, som man i øvrigt gør med over- og underdækning vedrørende den omkostningsbestemte pris.

Der er ifølge klager ikke behov for en strengere regulering for at sikre, at der kun skal opkræves en varmepris, som er fastsat til prisloftet i det enkelte år.

Klager finder, at det, som Energitilsynet ønsker, er, at prisloftet skal virke som en fordelingsnøgle for det pågældende år. Klager bemærker, at prisloftet imidlertid kun er et prisloft og ikke en fordelingsnøgle, som der også er hjemmel til at fastsætte i medfør af § 20.

Klager finder, at et prisloft, der fastsættes ud fra forholdene i de centrale kraftvarmeværker – som ikke har noget at gøre med for eksempel klagers decentrale kraftvarmeværk på affald – aldrig kan blive udtryk for noget omkostningsægte, da omkostningsstrukturen er anderledes i de centrale kraftvarmeværker.

Klager bemærker, at hvor prisloftet tidligere byggede på varmepriserne ved den produktion, der ellers ville kunne blive tale om i det pågældende område, er der nu tale om, at prisloftet bygger på omkostningerne i de centrale anlæg.

Der er ifølge klager ikke nogen sammenhæng mellem de omkostninger, der kan opgøres for de centrale anlæg, og de omkostninger, der findes i et konkret forbrændingsanlæg.

Hvad varmen koster at producere i et centralt kraftvarmeanlæg, er derfor ifølge klager ikke et udtryk for, hvad det koster at producere varme på et lokalt forbrændingsanlæg, og som derfor kan henføres til varmekonsumenterne. Energitilsynets betragtninger om, at prisloftet er uden virkning, hvis man ikke afskærer fremførsel, er forkerte ifølge klager, idet prisloftet netop altid har den virkning, at man i det år, som prisloftet er fastsat for, kun kan opkræve prisloftet, uanset om den omkostningsbestemte pris måtte være højere.

Der er også ved fremførsel af underdækning et effektivitetspres

Klager finder ikke, at betragtningerne om, at et anlæg kan blive nødt til at effektivisere, hvis prisloftet ikke kan overholdes, mister deres aktualitet, fordi man kan fremføre underdækning på normal måde til indregning i det omfang prisloftet i efterfølgende år giver mulighed herfor.

Klager anfører, at medmindre der er tale om helt tilfældige udsving, så vil en overskridelse af prisloftet i et år netop være udtryk for, at man i almindelighed ikke i senere år kan forvente at kunne overholde prisloftet uden en effektivisering.

Klager bemærker, at udover at affaldsforbrændingsanlægget naturligvis generelt tilstræber løbende effektiviseringer, så medfører prisloftsreguleringen desuden, at der er en stærk motivation til at effektivisere, for at undgå, at den omkostningsbestemte pris overstiger prisloftet.

Klager finder, at reglerne om fremførsel af underdækning bidrager til, at forbrændingsanlæggene ikke mister indregningen af omkostninger som følge af tilfældige udsving som for eksempel milde vintre.

Der er ifølge klager intet grundlag for at antage, at formålet med prisloftet skulle være at forhindre forbrændingsanlæggene i at opnå betaling af afskrivningerne på anlægget, fordi der kommer en mild vinter, der ikke giver mulighed for dækning af de fulde omkostninger, der er budgetteret med, samtidig med at forbrændingsanlæggene er fastlåst på de afskrivninger, der indskrives i budgettet uden mulighed for at regulere efter årets faktiske forhold med hensyn til afsætning.

Der foreligger således ifølge klager fuldt ud et incitament til effektivisering, når underdækning kan fremføres – og endda et stærkere incitament, end hvis underdækningerne er afskåret og dermed alligevel ikke kan opnås dækket.

Sammenligning med andre maksimalpriser

Klager gør gældende, at man ikke ud fra en sammenligning med andre maksimalpriser kan udlede noget om, hvorvidt en underdækning kan fremføres.

Klager anfører, at omkostninger, der ikke omfattes af den omkostningsbestemte pris, fordi de ikke er nødvendige, har en helt anden karakter, end den underdækning, der opstår som følge af prisloftet. Klager bemærker, at en omkostning, der ikke er nødvendig, på forhånd er udelukket fra indregning, hvilket fører til, at den omkostningsbestemte pris opgøres uden den pågældende omkostning.

Klager finder, at når der gælder et prisloft, vil man først censurere for, hvad der er nødvendige omkostninger. De omkostninger, der herefter er tale om, er netop nødvendige, men kan eventuelt ikke opnås betalt i det pågældende år på grund af prisloftet.

Klager anfører, at omkostninger, der indgår i den omkostningsbestemte pris, men som ikke kan dækkes under prisloftet, ikke er unødvendige for affaldsvarmeproducenten. Klager bemærker, at disse omkostninger ikke kan dækkes fuldt ud i det år, hvor prisloftet måtte være lavere end den omkostningsbestemte pris.

Klager finder ikke, at der kan udledes noget om, hvad der skal gælde for prisloftet, ved at foretage en sammenligning med praksis omkring substitutionspris. Klager anfører, at en pris, der som prisloftet opgøres ud fra om-

kostningerne i centralt kraftværk, ikke har karakter af en substitutionspris, og at prisen ikke vedrører sådanne anlæg, som ellers ville kunne danne grundlag for en substitutionspris.

Klager finder ikke det er korrekt, at prisloftbekendtgørelsens ordlyd henviser til substitutionsprisen, idet substitutionsprisen netop ikke er anført.

Det er ifølge klager heller ikke korrekt, som anført af Energitilsynet, at prisloftbekendtgørelsen benytter begrebet maksimal pris. Klager anfører, at der er tale om, at der maksimalt kan opkræves enten den omkostningsbestemte pris, eller prisloftet. Heri ligger ifølge klager ikke, at den omkostningsbestemte pris reguleres, og der vil derfor på sædvanlig måde være tale om, at over- og underdækning kan fremføres efter reglerne herom.

Det er endvidere således, at der er fastsat udtrykkelige regler om prisloftet i lov og bekendtgørelse. Regelgrundlaget for praksis om substitutionspris er helt anderledes end regelgrundlaget for prisloft, og substitutionsprisen bygger ifølge klager på en rimelighedscensur efter varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, om rimelige priser.

Der kan ifølge klager ikke udledes noget om, hvad der skal gælde for prisloftet ud fra praksis om substitutionspris, fordi hjemmelsgrundlaget er et andet.

Der kan ifølge klager heller ikke udledes noget af, at Energitilsynet ønsker at opstille et begreb, man kalder ”maksimalprisen”, idet et sådant begreb ikke findes i prisloftbekendtgørelsen.

Klager anfører, at de maksimale priser endvidere er reguleret vidt forskelligt, idet den omkostningsbestemte pris fremgår af varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, prisloftet fremgår af § 20, stk. 4, mens substitutionsprisen bygger på rimelighedsbeføjelsen i § 21, stk. 4.

Reglerne har således ifølge klager ikke hjemmelsgrundlag eller andet grundlag til fælles, og man kan ikke udlede, at en ”maksimal pris” skulle føre til, at man ikke kan fremføre underdækning.

Klager finder, at forholdet i den af Energitilsynet refererede sag om Odense Kraftvarmeværk, jf. Energitilsynets tilkendegivelse af 24. februar 2015 i sagen med journalnummer 12/11100, var således, at man ændrede fordelingsnøglen. Der var ifølge klager tale om, at man regulerede, hvad der var nødvendige omkostninger. Der blev derfor ikke tale om nogen underdækning.

Budgetlægning

Klager bemærker, at affaldsforbrændingsanlæg i almindelighed drives med stor omkostningsbevidsthed og et ønske om at drive anlæggene så effektivt som muligt.

Reglerne om prisloft fører ifølge klager ikke i sig selv til en afgørende ændring med hensyn til, at anlæggene tilstræbes drevet effektivt, selvom prisloftet også indebærer et behov for størst mulig effektivitet.

Klager bemærker, at effektivisering ikke gennemføres på et øjeblik, men er en løbende proces. Betragtninger om effektivitet løser således ikke problemerne for affaldsforbrændingsanlæggene ved budgettering af det enkelte varmeår.

Situationen er ifølge klager den, at i det omfang prisloftet måtte medføre, at man ikke kan forvente, at varmesiden bærer den fulde del af den omkostningsbestemte pris svarende til den anmeldte fordelingsnøgle, vil det være nødvendigt for forbrændingsanlægget at nedsætte omfanget af de afskrivninger, der indregnes i varmepriserne, allerede på budgettidspunktet.

Dette svarer til den budgettering som alle andre varmforsyningsanlæg foretager, hvor man også på budgettidspunktet skal vurdere, hvilke afskrivninger der skal opkræves i det følgende år.

Med almindelig budgetlægning kan over- eller underdækning overføres til efterfølgende år, og der er derfor ikke tale om, at fastlæggelse af et beløb til afskrivninger skulle medføre, at anlægget ikke fuldt ud kan blive afskrevet over varmepriserne.

Forbrændingsanlæggene indregner tilsvarende kun de afskrivninger, som der ud fra budgettet vil være mulighed for at få betalt indenfor prisloftet.

Klager bemærker, at det med hensyn til spørgsmålet om budgetlægning ikke er korrekt, at klager ønsker at ændre afskrivningsbeløbet på prisefterskrivningstidspunktet. Dette er netop ikke muligt efter praksis.

Normalt kan man budgettere med afskrivninger ud fra årets forventede forløb. Hvis året forløber anderledes, kan afskrivningen ikke ændres, men underdækningen vil ifølge klager kunne fremføres, og afskrivningerne er dermed ikke gået tabt.

Klager anfører, at med den opfattelse Energitilsynet har, vil afskrivningerne gå tabt. Dette taler ifølge klager for, at fremførsel af underdækninger ikke skal afskæres i videre omfang end det, der er en direkte følge af loven og bekendtgørelsen.

Betydningen af at der ikke opkræves faste afgifter

Klager bemærker, at det forhold om afskrivningerne bliver dækket, afhænger af afsætningen af varme, da det er normalt for forbrændingsanlægs engros salg, at der kun arbejdes med en pris pr. MWh.

Hvis der for eksempel er en mild vinter, bliver der imidlertid solgt færre energienheder. Dette vil kunne give sig udslag i færre variable omkostninger, medens de faste omkostninger er uændrede. Hvis der sælges 5 % min-

dre varme, vil der derfor være tale om, at 5 % af de faste omkostninger ikke kan dækkes i det pågældende år, hvis prisen i øvrigt svarer til prisloftet.

Denne underdækning skal ifølge klager kunne fremføres på normal måde i den omkostningsbestemte pris. Det er ifølge klager langt fra givet, at underdækningen vil kunne blive dækket i senere år, idet det afhænger af forholdet mellem prisloftet og de omkostninger, der er i forbrændingsanlægget i det pågældende senere år.

Der er ifølge klager ikke hjemmel til, at forbrændingsanlægget på denne måde skal miste dækningen af sine faste omkostninger, herunder afskrivning, på grund af en mild vinter, hvor den efterfølgende vinter måske bliver streng og kræver en større varmeleverance. Det fremgår ifølge klager heller ikke, hvilke omkostninger, der ikke skulle være indregningsberettigede.

Klager bemærker, at det ikke er et formål med prisloftreglerne, at påføre forbrændingsanlæggene tab, herunder at de ikke kan få afskrevet anlæggene over varmepriserne.

Klager finder ikke at det forhold, at Energitilsynet i nogle afgørelser har været af den opfattelse, at prisloftet medfører, at underdækning ikke kan fremføres, i sig selv danner et grundlag for, at retsstillingen skal være således. Klager finder, at i de afgørelser, hvor synspunktet er nævnt, havde synspunktet ikke nogen konkret virkning og afskar ikke fremførsel af underdækninger.

4. Energitilsynets bemærkninger

Energitilsynet finder, at klager indregner omkostninger i prisen i strid med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, og reglerne udstedt i medfør af prisloftbekendtgørelsen.⁴

Energitilsynet anfører, at der kun er én maksimalpris, og at opgørelse og afvikling af over- og underdækning skal ske i forhold til denne pris.

Energitilsynet bestrider, at tilsynets afgørelse udgør et indgreb i den omkostningsbestemte pris. Sagens kerne er ifølge tilsynet, at klagers maksimalpris i 2016 ikke var den omkostningsbestemte pris, men prisloftet. Prisloftet sætter ifølge tilsynet et loft over den pris/de indtægter, som affaldsforbrændingsanlæg må opkræve i forbindelse med levering af affaldsvarme. Det er således prisloftreguleringen fastsat i medfør af § 20, stk. 4, der forhindrer affaldsforbrændingsanlæg, herunder klager, i at opkræve den fulde omkostningsbestemte pris, når denne pris er højere end prisloftet.

Energitilsynet bemærker, at et affaldsforbrændingsanlæg i medfør af prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 1, maksimalt kan kræve den laveste af følgende varmeafregningspriser: 1) Prisen fastsat i medfør af § 20, stk. 1, i lov om varmemforsyning, eller 2) Prisloftet efter § 4 i prisloftbekendtgørelsen.

⁴ Bekendtgørelse nr. 817 af 21. juni 2017 om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg.

Energitilsynet finder, at det forhold, at klager opkræver omkostninger i overensstemmelse med den omkostningsbestemte pris, ikke nødvendigvis betyder, at reglerne om prisregulering overholdes, som det anføres af klager. Det er ifølge tilsynet ikke i overensstemmelse med reglerne at opkræve den omkostningsbestemte pris, når denne pris ikke er maksimalprisen.

Energitilsynet finder, at klager i 2016 maksimalt kunne afregne til prisloftet. Tilsynet finder, at det således er i strid med reglerne, at klager opkræver omkostninger, der overstiger dette prisloft. Det er dette forhold, som tilsynet med hjemmel i varmemforsyningslovens §§ 20, stk. 4, og 21, stk. 4, har grebet ind overfor ved den påklagede afgørelse.

Energitilsynet bemærker, at affaldsvarmeprisloftet sætter et loft over den pris, der kan opkræves, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, fordi et affaldsforbrændingsanlæg skal afregne til prisloftet i stedet for den omkostningsbestemte pris, når denne pris er lavest.

Energitilsynet finder, at prisen i medfør af § 20, stk. 1, skal forstås som den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Prisloftet fastsættes årligt af Energitilsynet efter reglerne i prisloftbekendtgørelsen.

Energitilsynet finder, at hvis den af klager anførte fortolkning om, at ordlyden i bestemmelsen går ud på, at en virksomhed i det pågældende år ikke kan opkræve mere end maksimalprisen, men at udækkede omkostninger kan fremføres til senere år, indtil der er luft under maksimalprisen, så ville reguleringen med en maksimalpris være meningsløs.

Energitilsynet bemærker, at tilsynet hverken i bestemmelsens ordlyd eller lovmotiverne kan finde grundlag for at antage, at maksimalpriserne skulle have en forskellig virkning, hvor prisloftet alene sætter et årligt loft, og at overstigende omkostninger kan fremføres, mens den omkostningsbestemte pris og substitutionsprisen afskærer en virksomhed fra at opkræve omkostninger udover denne pris, både nu og senere.

Energitilsynet finder, at bestemmelsens ordlyd medfører, at en virksomhed maksimalt kan afregne til den laveste pris af de tre maksimalpriser, som er den omkostningsbestemte pris, substitutionspris eller prisloft. Det betyder ifølge tilsynet, at omkostninger, der overstiger denne pris, hverken er indregningsberettigede i det pågældende år eller senere år. Det fremgår ifølge tilsynet ikke af bestemmelsens ordlyd, at eventuelle udækkede omkostninger i forhold til prisloftet, men ikke i forhold til de andre maksimalpriser, kan fremføres.

Energitilsynet bemærker, at det fremgår af hjemlen til prisloftreguleringen, at prisloftet skal sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Tilsynet bemærker, at det desuden fremgår af lovbemærkningerne til den oprindelige bestemmelse i § 20, stk. 4, der indeholdt hjemmel til at fastsætte regler om omkostningsfordeling og om et prisloft, at:

”Med forslaget til stk. 4 har miljø- og energiministeren mulighed for at fastsætte særskilte regler for både varme- og kraftvarmeproducerende affaldsforbrændingsanlæg for så vidt angår prisloft og omkostningsfordeling. Også for affaldsforbrændingsanlæg gælder, at prisen, som et anlæg kan og skal tage for levering af varme, bliver sat lig den omkostningsbestemte pris, hvilken udover særømkostninger ved varmeproduktionen på affaldsforbrændingsanlægget også omfatter den del af fællesomkostningerne, der henregnes til varmesiden. Dog gælder, jf. stk. 4, 1. pkt., at prisen for affaldsbaseret varme, beregnet på grundlag af varmeforsyningslovens »hvile-i-sig-selv«-princip ikke må overstige et fastsat prisloft.”

Lovbemærkningerne omhandler således begge hjemler. Det fremgår ifølge Energitilsynet klart, at prisen for affaldsforbrændingsanlæg som udgangspunkt fastsættes til den omkostningsbestemte pris, hvor reglerne om omkostningsfordeling vil kunne bestemme, hvilken del af fællesomkostningerne, der kan henregnes til varmesiden, men at denne således beregnede pris ikke må overstige prisloftet. Prisloftet skal således ifølge tilsynet efter lovbemærkningerne afskære affaldsforbrændingsanlæg fra at opkræve en omkostningsbestemt pris, der overstiger det fastsatte loft.

Det er efter Energitilsynets opfattelse klart i overensstemmelse med formålet med prisloftreguleringen, at der hverken i det år, som prisloftet er udmeldt for, eller i senere år, opkræves omkostninger, der overstiger prisloftet. Det stemmer også overens med Energistyrelsens fortolkning af prisloftreguleringen, der fremgår af en vejledende udtalelse af den 24. maj 2018. Af den vejledende udtalelse fremgår, at: *”Energistyrelsen vurderer, at prisloftreguleringen indebærer, at et affaldsforbrændingsanlæg højst må opkræve den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Energistyrelsen vurderer yderligere på baggrund af forarbejderne til reguleringen, at eventuelle omkostninger, der overstiger prisloftet, ikke kan opkræves igen i et senere år.”*

Energitilsynet finder i modsætning til klager, at en regeludstedende myndigheds vejledning er værdifuld ved fortolkning af reglerne. I denne sag er reglerne og formålet med prisloftet efter tilsynets opfattelse klare, og vejledningen understøtter den fortolkning, der følger af reglernes ordlyd og lovmotiverne.

Den omkostningsbestemte pris reguleres ikke af prisloftet

Energitilsynet er enig med klager i, at den omkostningsbestemte pris ikke reduceres til prisloftet, og at der ved prisloftreguleringen ikke er tale om, at der ændres på den omkostningsbestemte pris eller den måde, den opgøres på.

Energitilsynet bemærker, at den omkostningsbestemte pris opgøres efter varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, og at prisloftet fastsættes af Energitilsynet, jf. reglerne i medfør af varmeforsyningslovens § 20, stk. 4. Prisloftbekendtgørelsens § 3 medfører herefter ifølge tilsynet, at et affaldsforbrændingsanlæg skal afregne varmen til den laveste af disse priser. Affaldsforbrændingsanlægget skal således ifølge tilsynet afregne til prisloftet, når den-

ne pris er lavest. Over- eller underdækninger i forhold til den omkostningsbestemte pris er herefter ikke længere relevant ifølge tilsynet, eftersom der ikke afregnes til denne pris, men til prisloftet.

Energitilsynet finder, at når prisloftet er maksimalprisen, så kan der på basis af de budgetterede priser være opkrævet omkostninger, der overstiger prisloftet. Denne overdækning skal ifølge tilsynet føres tilbage til forbrugerne på samme måde, som en overdækning i forhold til den omkostningsbestemte pris, når denne pris er maksimalprisen. Er der efter de budgetterede priser opkrævet mindre indtægter end prisloftet tillader, vil denne underdækning fortsat kunne indregnes efter Energitilsynets praksis.

Energitilsynet understreger, at over- eller underdækning opstår, når den pris, der er opkrævet hos forbrugerne, for eksempel med udgangspunkt i budgettet eller en prisaftale, afviger fra den maksimalpris, der kan opkræves efter prisreguleringen.

Der er ifølge Energitilsynet kun én maksimalpris for affaldsforbrændingsanlæg, og det er den laveste pris af tre mulige priser: den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Over- og underdækning kan herefter opgøres i forhold til maksimalprisen og skal afvikles efter den administrative praksis herfor. Det er efter denne praksis ikke forbudt at have opkrævet en pris, der afviger fra maksimalprisen, men forskellen skal afvikles. Er der opkrævet for meget (overdækning), skal det tilbageføres til forbrugerne ved næste års priser. Er der opkrævet for lidt (underdækning), kan virksomheden få det indregnet i næste års priser.

Praksis om over- eller underdækning gælder ifølge tilsynet derimod ikke forskellen mellem den ene potentielle maksimalpris og den anden. Tilsynet finder ikke, at klager holder disse to ting adskilt, idet klager efter tilsynets opfattelse antager, at der kan være to maksimalpriser, der gælder samtidigt, idet klager mener, at den omkostningsbestemte pris fortsat kan opkræves, selv om prisloftet er lavere og dermed udgør maksimalprisen.

Formålet med prisloftet er at begrænse prisen i det enkelte år

Energitilsynet anfører, at det er lovgivers ønskede virkning, at prisloftet afskærer et affaldsforbrændingsanlæg fra at opkræve omkostninger, der overstiger prisloftet. Efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, skal reglerne om et prisloft understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Efter de oprindelige lovbestemmelser fremgår det, at prisloftet vil blive bestemt ud fra et effektivt drevet anlæg. Det fremgår desuden klart af de oprindelige bemærkninger, at prisen for affaldsbaseret varme ikke må overstige prisloftet. I prisloftbekendtgørelsen kommer dette til udtryk ved bestemmelsen i § 3, hvoraf det klart fremgår, at et affaldsforbrændingsanlæg maksimalt må opkræve den laveste pris. Det vil sige, at prisloftet skal opkræves, når denne pris er lavest, og dermed ikke den omkostningsbestemte pris.

Energitilsynet er enig i det af klager anførte om, at der ikke er tale om, at prisloftet er udtryk for en ”omkostningsægte fordeling” af omkostninger. Den omkostningsægte pris, der kommer frem ved anvendelse af omkostningsfordeling, må dog ifølge Energitilsynet efter formålet med prisloftreguleringen ikke overstige prisloftet, jf. lovbemærkningerne.

Energitilsynet bemærker, at prisloftet oprindeligt blev fastsat ud fra et effektivt drevet anlæg, der i stedet ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinjer. Af bemærkninger til ændring af bestemmelsen i 2010 (lov nr. 622 af 11. juni 2010) fremgår det, at denne såkaldte substitutionsmodel, hvor affaldsforbrændingsanlæggets priser reguleres på basis af de lokale forhold, vil kunne vurderes mindre passende i en situation, hvor affaldsforbrændingsanlæggene skal sammenlignes eller konkurrere med hinanden. Det fremgår af den gældende vejledning til prisloftreguleringen (vejledning nr. 9083 af 26. februar 2013), at der fremover kun skulle være ét prisloft for alle affaldsforbrændingsanlæg baseret på varmepriserne fra de centrale kraftvarmeanlæg, og at lovgiver hermed har villet sikre, at prisloftsmodellen ikke kan føre til konkurrenceforvridning mellem affaldsforbrændingsanlæg.

Energitilsynet er enig i det af klager anførte om, at der hermed ikke er til sigtet en omkostningsægte pris eller fordeling, men bl.a. en effektivisering, fordi de centrale kraftvarmeanlæg generelt har lave varmepriser. Af vejledningen fremgår følgende om baggrunden for den nuværende prisloftmodel:

”Prisloftet fastlægges til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et centralt kraft-varme-anlæg. Prisloftet er således ens for alle og rimelig lavt idet de centrale kraft-varme-anlæg generelt har lave varmepriser. Dermed opfyldes de i lovbemærkningerne nævnte kriterier, at modellen skal a) fremme en økonomisk effektivisering af sektoren, b) indebære fair konkurrencemuligheder mellem affaldsforbrændingsanlæg, c) understøtte miljømæssigt hensigtsmæssige løsninger, og d) tilstræbe at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen.”

Samtidighedsprincippet

Energitilsynet finder ikke, at en prisfastsættelse, hvor omkostninger fremføres indtil der er ”luft” under prisloftet, vil udgøre en konkret og skarp opgørelse, som anført af klager. Dette vil ifølge tilsynet derimod føre til uigenomsigtige priser, ligesom det vil modstride de i varmemeforsyningsloven anerkendte principper som retssikkerhed og samtidighed. Varmeaftageren og herefter slutbrugerne vil på denne måde ikke kunne kende til den endelige pris, når året er gået, fordi der hele tiden vil være mulighed for, at de skal betale yderligere omkostninger. Tidsforskydningen forøger desuden risikoen for, at forbrugere er fraflyttet, og at det er andre forbrugere, der kommer til at betale regningen, hvilke strider mod samtidighedsprincippet.

Energitilsynet bemærker, at Energiklagenævnet i afgørelse af 5. september 2011 i sagen med journalnummer 1021-11- 3, fastslog, at der er tidsmæssige begrænsninger til afvikling af underdækninger. Der er således efter den ad-

ministrative praksis ikke en ubegrænset ret til at opkræve underdækninger, som det ellers er antaget af klager.

Der er også ved fremførel af underdækning et effektivitetspres

Energitilsynet bemærker, at den fortolkning, som klager gerne vil lægge til grund, også kan give et vist effektiviseringspres. Tilsynet finder dog ikke, at det er den model, som lovgiver har valgt. Tilsynet finder, at betragtningerne om effektivisering i bestemmelsen i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, lovbemærkningerne og den historiske vejledning til prisloftbekendtgørelsen (vejledning nr. 44 af 8. juni 2006), understøtter tilsynets fortolkning af reguleringen. Energitilsynet bemærker, at det fremgår af denne vejledning, at hensigten ikke er, at der skal være en nedadgående tendens for prisloftet, og at prisloftet ikke på denne måde skal anvendes som effektiviseringsinstrument, fordi prisloftet også kan stige, når omkostninger hos de værker, der danner grundlag for beregning af prisloftet, stiger. Prisloftet vil dog ifølge vejledningen kunne have den konsekvens, at affaldsforbrændingsanlægget bliver nødt til at effektivisere, fordi der – uden at der er tale om en eksplicit fordelingsnøgle – lægges et loft over de omkostninger, der kan indregnes i varmeprisen. At et affaldsforbrændingsanlæg, der ikke kan overholde prisloftet, bliver nødt til at effektivisere, fører efter tilsynets opfattelse til konklusionen, at omkostninger, der overstiger prisloftet, ikke er indregningsberettigede.

Sammenligning med andre maksimalpriser

Energitilsynet er enig med klager i, at omkostninger, der ikke kan dækkes under prisloftet, ikke nødvendigvis er unødvendige for affaldsforbrændingsanlægget. Tilsynet finder, at denne betragtning er irrelevant, når der afregnes til prisloftet. Tilsynet bemærker, at princippet om nødvendige omkostninger er reguleret i varmemforsyningslovens § 20, stk. 1. Efter prisloftbekendtgørelsen skal et affaldsforbrændingsanlæg afregne varmen til den laveste af enten prisen i medfør af § 20, stk. 1, eller til prisloftet. Afregnes der til et prisloft, der er lavere end den omkostningsbestemte pris, medfører det, at omkostninger, der ville kunne indregnes efter princippet om nødvendige omkostninger, ikke længere er indregningsberettigede.

Det fremgår ifølge Energitilsynet klart af de almindelige bemærkninger til lov nr. 451 af 31. maj 2000, at ovennævnte er en tilsigtet konsekvens af prisloftreguleringen, fordi det har vist sig, at princippet om nødvendige omkostninger (hvile i sig selv-princippet) ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre rimelige varmepriser. Varmekunderne er derfor, ifølge bemærkningerne, ikke altid tilstrækkeligt sikret imod, at for store omkostninger væltes over på varmeproduktionen som følge af praksis for beregning af varmeprisen (med omkostningsfordeling) og de interesseforskelle, der i øvrigt kan være mellem varme- og affaldssiden. Derfor blev der fastsat nye bestemmelser i varmemforsyningsloven om prisregulering af affaldsforbrændingsanlæg, der indeholdt både mulighed for at fastsætte regler om omkostningsfordeling og et prisloft. Energitilsynet vurderer i øvrigt i modsætning til klager, at begge bemyndigelser i lovbemærkningerne blev fundet vigtige i forbindelse med at løse den nævnte problematik med prisfastsættelsen på affaldsforbrændingsanlæg og forbrugerhensynet.

Begrebet "maksimalprisen"

Energitilsynet bemærker, at der ved "maksimalprisen" er tale om et helt almindeligt begreb i varmemforsyningslovens prisregulering. Tilsynet anfører, at varmemforsyningslovens prisregulering desuden også bliver kaldt for en maksimalprisregulering, som det for eksempel nævnes af Energiklagenævnet i afgørelse af 1. september 2015 vedrørende Farum Fjernvarme A.m.b.a. i sagen med journalnummer 1021-15-1: *"Energiklagenævnet er endvidere enigt med Energitilsynet i, at varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, er udtryk for en maksimalprisregulering, og at bestemmelsen ikke generelt er til hinder for, at der opkræves en lavere varmepris, end de nødvendige omkostninger tilsiger."*

Energitilsynet påpeger, at der i prisloftbekendtgørelsens § 3 anvendes en lignende formulering for at udtrykke maksimalprisprincippet som i varmemforsyningslovens § 20, stk. 1. Det fremgår ifølge tilsynet faktisk mere udtrykkeligt af prisloftbekendtgørelsen, at der er tale om en maksimalprisregulering, fordi ordet "maksimalt" indgår i bestemmelsen.

Anmeldelsesregler og "overskud"

Energitilsynet bemærker, at der er tale om to forskellige ting, når tilsynet refererer til en underdækning eller et underskud.

Ved begrebet under- eller overdækning henvises til forskellen mellem de indtægter, der er opkrævet med udgangspunkt i for eksempel et budget eller en prisaftale, og maksimalprisen.

Når maksimalprisen er den omkostningsbestemte pris, så er over-/underdækning udtryk for forskellen mellem de indtægter, der er opkrævet, og de faktisk realiserede omkostninger, som udgør den omkostningsbestemte pris. Når maksimalprisen er prisloftet, så er over-/underdækning udtryk for forskellen mellem de indtægter, der er opkrævet, og de indtægter, virksomheden maksimalt måtte opkræve med udgangspunkt i prisloftet.

Energitilsynet bemærker, at klager i modsætning hertil kalder forskellen mellem to potentielle maksimalpriser for en underdækning. Klager sammenligner således ifølge tilsynet de indtægter, der maksimalt kunne opkræves med udgangspunkt i prisloftet, med de realiserede faktiske omkostninger, som udgør den omkostningsbestemte pris.

Energitilsynet finder, at hvis de realiserede faktiske omkostninger overstiger prisloftet, så er disse omkostninger ikke indregningsberettigede i varmepriserne, og virksomheden bliver dermed påført et underskud, som der skal findes dækning for andetsteds end hos varmemforbrugerne. Dette følger ifølge tilsynet af reglerne udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, og Energitilsynets praksis herom i Odense-sagen (tilkendegivelse af 24. februar 2015, i sagen med journalnummer 12/11100, pkt. 200) og ARC-sagen (afgørelse af 23. juni 2015, i sagen med journalnummer 13/12063).

Betydningen af at der ikke opkræves faste afgifter

Energitilsynet er enig med klager i, at det ikke er formålet med prisloftreglerne at påføre forbrændingsanlæggene tab, herunder at de ikke kan få afskrevet anlæggene over varmepriserne. Tilsynet bemærker, at et tab kan være en konsekvens af det, som er vurderet nødvendigt af hensyn til forbrugere, hvis affaldsforbrændingsanlæg ikke kan holde deres omkostninger under prisloftet.

Energitilsynet anfører, at prisloftreguleringen ifølge lovbemærkningerne er begrundet i overvejelserne om, at det har vist sig, at hvile i sig selv-princippet i varmemforsyningsloven for affaldsforbrændingsanlæg ikke altid er tilstrækkelig til at sikre rimelige varmepriser. Den omkostningsbestemte varmepris er vanskelig at opgøre, da det er kompliceret at foretage en præcis fordeling af de fælles omkostninger på anlæggene. Det er desuden taget i betragtning, at affaldsforbrændingsanlæggenes hovedinteresse er at bortskaffe affaldet billigst muligt, og at affaldsinteresserne derfor ikke nødvendigvis er sammenfaldende med fjernvarmeanlæggets interesser. Derfor skulle det sikres, at prisen for affaldsbaseret varme – beregnet på grundlag af hvile i sig selv-princippet – ikke kunne overstige et fastsat prisloft.

Tilsynet finder ikke, at der er belæg for det af klager anførte om, at prisloftet har den samme virkning som en privatretligt aftalt pris. Tilsynet bemærker, at prisloftet er en offentligretligt reguleret pris, der, som det følger klart af reglernes ordlyd, forarbejderne og den administrative praksis, har den samme virkning som de andre offentligretligt regulerede priser.

5. Næstved Fjernvarmes bemærkninger

Næstved Fjernvarme tilslutter sig Energitilsynets afgørelse af 16. maj 2018, og har ikke yderligere bemærkninger til sagen.

6. Retsgrundlaget

Retsgrundlaget fremgår af bilag til denne afgørelse.

7. Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Reglerne om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg fremgår af varmemforsyningsloven § 20, stk. 4, og af prisloftbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4. Det fremgår af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, at der i reglerne om et prisloft lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemforbrugere alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmemproduktionen.

Det fremgår af bemærkningerne til lov om ændring af varmemforsyningsloven, at prisloftet for affaldsvarme blev indført, fordi det viste sig, at hvile i sig selv-princippet i varmemforsyningsloven for affaldsforbrændingsanlæg ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre rimelige varmepriser. Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at den omkostningsbestemte varmepris er vanskelig at opgøre, da det er kompliceret at foretage en præcis fordeling af de fælles omkostninger på anlæggene. Det er ved vedtagelsen af prisloftet for affaldsvarme taget i betragtning, at affaldsforbrændingsanlæggenes ho-

vedinteresse er at bortskaffe affaldet billigst muligt, og at affaldsinteresserne derfor ikke nødvendigvis er sammenfaldende med fjernvarmeanlæggets interesser.⁵

Det fremgår desuden af lovbemærkningerne til den nugældende § 20, stk. 4, at prisen for affaldsbaseret varme ikke må overstige et fastsat prisloft.⁶

Prisloftet fastsættes af Forsyningstilsynet til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand, der produceres på centrale kraftvarmeanlæg. Den vægtede gennemsnitspris beregnes på basis af de varmeproduktionsomkostninger eller realiserede indtægter fra leveringsaftaler, som ejerne af de centrale kraftvarmeanlæg senest har anmeldt til Forsyningstilsynet, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5.

Klager er som affaldsforbrændingsanlæg underlagt reglerne om prisloft, da klager producerer opvarmet vand eller damp ved forbrænding af affald, og idet klagers varmelevering er omfattet af § 20, stk. 1, i varmemforsyningsloven, jf. prisloftbekendtgørelsens § 1.

Energiklagenævnet tager i nærværende sag stilling til spørgsmålet, om den difference, der er mellem klagers omkostninger i henhold til varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, og affaldsvarmepriisloftet, kan fremføres som en underdækning til senere indregning i varmeprisen.

Baggrunden for indførelse af prisloftet og formålet hermed fremgår af vejledning nr. 44 af 8. juni 2006 om den historiske bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg. Det fremgår af vejledningens afsnit 4.3., at *"Loftet på varmeafregningsprisen betyder, at der bliver lagt et loft over, hvor stor en del af fællesudgifterne, der kan indeholdes i varmeafregningsprisen. Prisloftsmodellen indeholder derfor ikke en eksplicit omkostningsfordelingsnøgle. Dette betyder, at såfremt omkostningsfordelingen via prisloftsmodellen ikke dækker varmeproduktionens del af fællesudgifterne, bliver affaldsforbrændingsanlægget nødt til at effektivisere."*

Det fremgår af vejledning nr. 9083 af 26. februar 2013 om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg, som erstatter vejledning nr. 44 af 8. juni 2006, at de anlæg, herunder også affaldsforbrændingsanlæg, der er omfattet af loven, som hovedregel er bundet af hvile i sig selv-princippet ved fastsættelse af priser for fjernvarme, og at de generelle regler medfører, at en varmeproducent i praksis kan afsætte varme til den laveste pris af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen, jf. vejledningens afsnit 2.1. Det fremgår videre af afsnit 2.4., at når det varmeproducerende anlæg er et af-

⁵ Jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag 1999/LSF 240, afsnit 3. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 451 af 31. maj 2000 om ændring af lov om varmemforsyning, hvor bestemmelsen om prisloftet for affaldsvarme blev indført.

⁶ Jf. bemærkninger til de enkelte bestemmelser i lovforslag 1999/LSF 240; bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 6.

faldsforbrændingsanlæg, så gælder der derudover et af Energitilsynet udmeldt prisloft. Det fremgår også, at affaldsforbrændingsanlæg kan afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet.

Det fremgår af Energistyrelsens vejledende udtalelse om prisloftets betydning ved affaldsforbrændingsanlægs ansøgninger om forrentning af indskudskapital af 24. maj 2018, at *"Energistyrelsen vurderer, at prisloftreguleringen indebærer, at et affaldsforbrændingsanlæg højst må opkræve den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Energistyrelsen vurderer yderligere på baggrund af forarbejderne til reguleringen, at eventuelle omkostninger, der overstiger prisloftet, ikke kan opkræves igen i et senere år."*

Energiklagenævnet lægger vægt på, at det fremgår af den nugældende vejledning nr. 9083 af 26. februar 2013 om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg, at affaldsforbrændingsanlæg kan afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet.

Energiklagenævnet finder, at en regeludstedende myndigheds fortolkning af reglerne udgør et relevant bidrag i fortolkningen af den pågældende regel.

Energiklagenævnet lægger endvidere vægt på, at hverken lovgiver eller ressortminister har besluttet at præcisere indholdet af prisloftbestemmelserne i varmforsyningsloven, selvom loven er ændret efter vejledningens udstedelse, og selvom der er udviklet en fast praksis over en længere årrække.

Energiklagenævnet finder endvidere, at det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i prisloftbekendtgørelsens § 3, at affaldsforbrændingsanlæg i prisen for afregning af varme maksimalt kan opkræve prisen fastsat i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, eller prisloftet efter prisloftbekendtgørelsens § 4. Energiklagenævnet finder, at såfremt et underskud, der udgøres af differencen mellem prisloftet og den omkostningsbestemte pris i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, opkræves i et følgende års varmepriser, så vil der de facto blive opkrævet en pris for varmen, som ikke udgør den laveste pris af den omkostningsbestemte pris og prisloftet, da afregningsprisen for varmen i dette tilfælde i så fald ville være mere, end den maksimale pris der fremgår af prisloftbekendtgørelsens § 3.

Energiklagenævnet finder således, at et affaldsforbrændingsanlæg maksimalt kan afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Nævnet finder således, at et affaldsforbrændingsanlæg i varmeprisen maksimalt kan opkræve prisloftet, når denne pris er lavest. Nævnet finder, at dette skal forstås i den betydning, at den difference, der måtte være mellem prisloftet og den omkostningsbestemte pris ikke kan fremføres som underdækning til opkrævning i et efterfølgende år, hvor der måtte være plads til indregning under prisloftet.

Energiklagenævnet bemærker, at nævnets vurdering er en bekræftelse af Energitilsynets praksis, som blandt andet fremgår af tilkendegivelse af 24. februar 2015, i sagen om Odense Kraftvarmeværk A/S.

Energiklagenævnet er således enig med Energitilsynet i, at reglerne om et prisloft skal forstås således, at der ved fastsættelse af et prisloft fastsættes et loft for afregningsprisen for den varme, som affaldsforbrændingsanlæggene sælger til videredistribution, og at der således ikke kan fremføres et underskud, der overstiger prisloftet, til indregning i varmeprisen i et efterfølgende år.

Energiklagenævnet bemærker, at prisloftet dermed, som det også følger af vejledningen til den historiske bekendtgørelse, vil kunne have den konsekvens, at affaldsforbrændingsanlægget bliver nødt til at effektivisere, fordi der – uden at der er tale om en eksplicit fordelingsnøgle – lægges et loft over de omkostninger, der kan indregnes i varmeprisen.

Energiklagenævnet er således enig med Energitilsynet i, at klagers maksimale varmepris i 2016 var prisloftet, og at prisloftet sætter et loft over den varmeafregningspris, som klager som affaldsforbrændingsanlæg kan kræve til dækning af produktionsomkostningerne for varme. Energiklagenævnet finder ikke, at der afregnes til den laveste pris i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsen, hvis der i ét år afregnes til prisloftet – som den laveste pris – og et eventuelt underskud, der omfattes af den omkostningsbestemte pris, overføres til indregning i varmeprisen året efter, hvor maksimalprisen ikke er prisloftet, men den omkostningsbestemte pris. Energiklagenævnet finder således ikke, at klager kan opkræve det underskud, der opstår som differencen mellem prisloftet og den omkostningsbestemte pris i et efterfølgende års varmepriser, fordi de omkostninger, som varmemeforbrugerne betaler, ikke må overstige prisloftet.

Nævnet finder, at diskussionen, om substitutionsprisen følger af § 20, stk. 1, eller § 21, stk. 4, er irrelevant, idet prisloftet skal ses isoleret for sig selv.

Det af klager i øvrigt anførte, kan ikke føre til et andet resultat.

8. Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energitilsynets afgørelse af 16. maj 2018.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 6. november 2019.

Energiklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.

Afgørelsen er truffet i henhold til varmemeforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmaal til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven eller de regler, der udstedes efter loven, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

Afgørelsen offentliggøres på hjemmesiden www.naevneneshus.dk under menupunktet Nævnene > Energiklagenævnet > Tidligere afgørelser.

På nævnets vegne

Peter Ulrik Urskov
Nævnsformand

Helle Qvortrup Bachmann
Fuldmægtig, cand. jur.

Afgørelsen er sendt til:

I/S AffaldPlus ved advokat Eigil Worm
Næstved Fjernvarme A.m.b.a.
Forsyningstilsynet

Bilag

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 523 af 22. maj 2017 af lov om varmemforsyning:

”[...]

Priser

§ 20. Kollektive varmemforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. kan i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand indregne nødvendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispareaktiviteter efter §§ 28 a, 28 b og 29, samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. dog stk. 7-17 og §§ 20 a-20 c. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraftvarme-anlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning.

[...]

Stk. 4. Energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. I reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmemproduktionen. Reglerne om et prisloft finder ikke anvendelse på anlæg, der efter regler i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet, og som er indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald. Energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår et anlæg kan betragtes som indrettet og drevet med henblik på hovedsagelig at forbrænde farligt affald.

[...]”

Uddrag af bekendtgørelse nr. 817 af 21. juni 2017 om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg:

Anvendelsesområde

”§ 1. Bekendtgørelsen fastsætter regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg, der leverer opvarmet vand eller damp, når

- 1) det opvarmede vand eller damp er produceret ved forbrænding af affald, og
- 2) leveringen er omfattet af § 20, stk. 1, i lov om varmemforsyning.

[...]

Maksimalpris

§ 3. Et affaldsforbrændingsanlæg, der leverer opvarmet vand eller damp kan til dækning af produktionsomkostningerne maksimalt kræve den laveste af følgende varmeafregningspriser:

- 1) Prisen fastsat i medfør af § 20, stk. 1, i lov om varmemforsyning.
- 2) Prisloftet efter § 4.

[...]

§ 5. Energitilsynet fastsætter prisloftet efter stk. 2-4 og §§ 6 og 7.

Stk. 2. Prisloftet fastsættes til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand, der produceres på centrale kraft-varme-anlæg, som defineret i bekendtgørelse om tilladelse til etablering og ændring af elproduktionsanlæg.

Stk. 3. Den vægtede gennemsnitspris beregnes på basis af de varmeproduktionsomkostninger eller realiserede indtægter fra leveringsaftaler, som ejerne af de centrale kraft-varme-anlæg senest har anmeldt til Energitilsynet, jf. § 5 i bekendtgørelse nr. 816 af 21. juni 2017 om anmeldelse af tariffær, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser for levering af fjernvarme samt varmeproduktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prisloft.
[...]"